

论法治与有限政府

陈 国 权

(浙江大学 公共管理学系,浙江 杭州 310027)

[摘 要] 有限政府是政府权力受到社会和公民限制的政府,法治下的政府才能成为有限政府。法治的要义就在于调解政府与社会之间的矛盾,遏制政府权力的专横和腐败,从而维护社会的民主自由和正当利益。法治的本质是权力的较量,没有高度的民主,社会就缺乏足够的力量来制衡政府权力,也就无法真正建立有限政府。法治是建立有限政府的基础,它的实现程度取决于政府力量与社会力量的势力均衡,其实现的基本途径是通过有效的政治监督机制对政府权力进行监督制约。

[关键词] 法治;有限政府;行政监督

[中图分类号] D621 [文献标识码] A [文章编号] 1008-942X(2002)02-0005-06

有限政府(limited government)指在规模、职能、权力和行为方式都受到法律明确规定和社会有效制约的政府。衡量有限政府与无限政府的尺度在于,一个政府在权力、职能、规模上是否受到来自法律的明文限制,是否受到社会的监督与制约,政府的权力和规模逾越其法定疆界时,能否得到及时有效的纠正,政府官员,尤其是最高领导违法是否受到法律的惩罚。

随着我国市场经济的不断发展,我国政府与经济发展的矛盾愈来愈尖锐,市场经济要求建立一个有效政府,能够有效提供市场经济运作所需要的规则,提供产权的保护,提供有效的公共服务。颇具悖论意义的是,只有有限政府才可能是有效政府,无限政府往往是低效政府。因此,市场经济迫切需求构建一个与市场经济相配套的限政秩序,或者说,构建一个市场经济所必不可少的有限政府,实现从无限政府向与市场经济相适应的有限政府的变革。

法治与有限政府是彼此依存的两个方面,法治下的政府必然是有限政府,而有限政府又是法治得以实现的基本保障。以制约政府权力和保障自由人权为核心的现代法治,是与民主政治和市场经济相伴随的历史进步。法治是民主政治和市场经济的基本诉求。法治的实质是依法对政府进行治理,“政府”是法治的客体,而公民和社会是法治的主体。法治的要义和精髓,就在于作为法治主体的公民以法治权,即公民依据正义和公意,并通过民主政治制度和宪法法律来制约政府权力。当然,法治必然要求国家机关依法立法、依法行政和依法司法,也就是要求政府行为法制化,依法治理社会,但这只是法治对政府运行机制的具体要求,是社会对政府进行限制这一法治原则的必要延

[收稿日期] 2001-09-06

[作者简介] 陈国权(1961-),男,浙江温州人,浙江大学经济学院公共管理学系教授,MPA教育中心主任,主要研究方向为公共管理学与监督理论。

①“政府”一词有大概念和小概念之分,小概念的政府指国家行政机关,而大概念的政府不仅包括国家行政机关,还包括立法机关、司法机关,因此,大概念意义上的政府与国家的含义基本相同;“有限政府”就是在大概念意义上使用“政府”一词,本文所指的政府就是在这一意义上使用的。

伸,却不是法治的本质所在。政府首先是作为法治的客体接受法的监督和制约,然后才谈得上作为第二层次或派生的法治主体来依法立法、依法行政和依法司法。

法治的思想并不是当下的创新,而是具有悠久历史的政治理想和政治实践,是人类政治生活的永恒追求。它是国家产生之后政府与社会矛盾的产物,是社会寻求民主自由和维护自身利益对政府提出的政治诉求。因此,对法治的研究,必须回到政府与社会的矛盾过程中去寻找答案,也只有在政府与社会的矛盾过程中才能真正理解法治的历史必然性及其现实意义。

政府与社会之间的矛盾是国家发展的必然结果。恩格斯曾对国家起源做过如下精辟的阐述:“国家是社会在一定发展阶段上的产物,国家是表示这个社会陷入了不可解决的自我矛盾,分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面,这些经济利益互相冲突的阶级,不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭,就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量,这种力量应当缓和冲突,把冲突保持在‘秩序’的范围以内,这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量,就是国家。”^①可见,政府作为国家的主体是社会矛盾的产物,从表面上看,政府是一种自居于社会之上并且同社会相分离的力量,或者说,政府在表面上所采取的不是阶级组织的形式,而是一个共同体的形式。然而,国家本质上是在经济上占统治地位的阶级维护自身利益的工具,因而始终代表着特殊的利益,尽管在实现特殊利益的过程中也必须履行一定的公共管理职能。可以说,国家作为阶级统治的工具,在根本上是为统治阶级服务的,统治阶级通过政府权力,用强制性的手段保护和发展它所赖以建立的经济基础,并对被剥削阶级的利益进行掠夺。为了实现他们的阶级利益,他们总是千方百计强化政府的职权,扩张政府的规模,实行政府专制。于是,政府的公共利益变成了与社会和公民相分离的统治者的特殊利益,强权的绝对自由吞噬了社会公众的主体自由。在这样的政治图式下,必然会引发社会的反抗。社会的反抗有两种基本形式,一是通过暴力革命的手段进行反抗,直至推翻政府,建立新的国家。二是法治形式,社会通过和平的斗争对政府的职权和规模进行限制,尽可能地迫使国家代表社会公共利益,依照公民的意志和社会的公共利益进行国家治理,实行法治和有限政府。可见,法治是社会限制政府专制的诉求和呼唤政府公正行使权力的努力。

大多数西方自由主义政治思想家也都认为,无条件地承认国家至上独尊的地位,会导致国家对其人民权力的侵吞和剥夺,因此,他们尽管力图证明政治国家为必要,但同时仍力图论证对国家权力的限制为正当,这种努力一般认为有三种模式,而其中最具典型和代表意义的乃是洛克—康德模式,强调市民社会先于或外在于国家,并对国家进行监督制约。^②

在洛克看来,“市民社会先于或外于国家”而存在,国家只是处于社会中的个人为达到某种目的而形成契约的结果,国家的职能是要将自然状态所隐含的自由和平等予以具体的实现。如果国家违背契约,侵犯了人民的利益,那么人民凭借恢复其自然自由的权利而可以推翻其统治。为此,洛克进行了制度化的设计,提出了三权分立的主张。

在历史上,法治往往是处于非主导地位的阶级或阶层的诉求。这些阶级或阶层受国家统治集团的压迫或剥夺,因此往往对政府抱敌视或对抗的态度,并致力于寻求政治力量对政府权力进行制衡。法治要求政府要依据正义、理性和社会规律治政,也就是要依“法”行使权力,不得进行专制和保护特殊利益。法治所依的“法”首先是一种“元法律”,是社会理性和意志以及社会发展的基本规律。

因此,法治必然隐含这样的前提:所依之法须是“良法”,即法律并非纯粹的规则体系,它必须体现确定的、公认的原则、规范和理想,法律的目的只能是正义本身。可见,法治是有目的、有价值的

① 参见邓正来《市民社会与国家》,载《国家与市民社会》,中央编译出版社1999年版。

观念和制度,其目的就是保障个人自由。^①由此可以推论,政府仅仅依据法律治国还不是法治,因为统治者的权力可以受到法律的限制,但是他们所掌握的立法权可以在他们认为适当的时候变更法律。可以设想,在这样的国家,统治者可以轻而易举地通过手中握有的任意修改法律的权力来逃避法律的约束。这样的国家可能是一个法制高度完备的国家,却不是法治国家。

法治是防止政府专制,维护社会利益,保障公民民主自由的重要途径,是实现政府与社会均衡的制度安排。由于法治意味着政府除非实施众所周知的规则以外不得对个人实施强制,所以它构成了对政府机构的一切权力的限制,包括对立法机构的权力的限制。可以说,法治的主要功能在于防止、束缚专横的政治权力,铲除无限政府,确立和维持一个在权力、作用和规模上都受到严格法律限制的有限政府。法治要求政府的权力严格地受到法律的限制,要求政府的行为不得违背法治所认可的价值前提。因此,法治下的政府必然是有限政府。

二

法治与民主是密切联系的,法治水平的提升反映了政治民主化的进程,有限政府必然是民主下的政府,民主制行政范式是有限政府的基础。现代政治理论认为,民主制行政范式包含如下三项基本定理:(1)行使政府专有权的人与其同胞公民一样,前者不见得比后者更可能腐败或者更不可能腐败。(2)宪法的结构在一群人中分配决策权能,民主宪法界定个人的专有权和不同政府机关专有权所内含的权威,这样每一方的权能都为其他各方的权能所制约。在民主社会确立和变更组织安排的任务要看作是宪政选择的问题。(3)对于行善是必要的权力,即政治权威的行使,会被某些人所篡用,他们抓住机会,利用这样的权力来谋求私利,损害他人,除非政治权威是分立的,不同的权威组织得可以相互制约和控制。〔2〕p.115)

可见,有限政府的核心问题是权力均衡,对政府权力的制衡成了法治下有限政府的重要原则。在法制社会,有限政府的权力制衡主要表现为两个方面,一是政府内部权力的均衡,这主要通过政府权力的分立和制衡得以实现,分权体制是实现政府内部权力均衡的典型制度安排。二是政府与公民社会的权力均衡,它主要通过民主政治制度得以实现,选举制和代议制是典型的政治制度安排。因此,法治下的有限政府与民主政治体制具有密切的关系。从法治的政治原理来看,法治下的有限政府应该具备两个基本条件:第一,政治统治模式应该是民主政治。民主政制确立了社会和公民对政府进行政治监督的权利和机制。第二,政府权力结构应该具有分立和相互制衡的关系。分权制衡与法治在一定程度上是相互重叠、互为因果的,政府权力的分立和制衡是国家实现权力自我约束的有效制度安排。

因此,法治是依靠正义之法来治理国政与管理社会从而使权力和权利得以合理配置的国家类型。法治国家通过政府权力的分立和制衡实现对政府权力的政治监督。从历史实践来看,法治的实现得益于现实中存在的政治权力平衡,得益于统治者无力集中起绝对的权力,及因此出现的多元的权力结构。“正是在这个意义上,后世把立法权、行政权、司法权的分立制衡当作法治的基本要求,甚至等同于法治本身”;^{〔3〕}经典的法制观念都把分权制衡作为防止人治的一个关键。

任何权力主体都有权力扩张与不受监督的倾向,政府也不例外。对政府进行制约,反映了社会对政治民主与自由的诉求。而制约过程是权力的抗争过程,法治的实现,事实上反映了社会力量与政府力量的势力均衡,表明政府权力与社会权力相互监督与制衡格局的形成。在统治阶级占绝对优势的背景下不可能实现法治,在古代中国,封建王权占有绝对的政治优势,在绝大多数时期没有

^① 参见郁建兴《法治与德治衡论》《哲学研究》2001年第4期。

形成强有力的社会力量对政府进行有效的制衡,因此,统治阶级不可能与其他利益集团分享权力,也就不可能实现法治,建立有限政府。

概而言之,法治的实现程度取决于人类自身解放的程度。人类的解放过程就是人类逐步摆脱一切外在的束缚关系,提高控制自身和生活条件的能力,以便最终成为具有自由个性的人。而政治监督是人类摆脱外在束缚,防止政府专制的有效机制,因此,权力的分立与制衡是实现法治、建立有限政府的关键。

三

一个国家若没有建立有效的、稳固的遏制政府无限扩张的制度安排,就无法跳出“治”与“乱”的恶性循环。建立民主监督制度,实现对政府的有效监督是通向有限政府的基本道路。民主政治和分权制度是人类实现法治的重要成果,社会主义无须仿效资本主义的政治制度,但民主政治和分权原则作为人类政治文明具有普适性,社会主义法治同样需要建立在政治民主和权力监督的基础之上,人类政治实践表明,政治民主和权力制衡是防止政府专权和政府官员腐败的有效制度安排。

1. 法治与有限政府的关键是对政府进行有效的政治监督,而政治监督的实质是权力的较量,如果没有高度的民主,政治监督就缺乏足够的政治力量制衡政府的强权。

民主与法治是紧密相联、相互依存的。民主政治是实现法治和有限政府必不可少的前提和基础,而法治和有限政府,则是民主政治必不可少的保障。

法治的实现程度取决于政府力量与社会力量的互动。法治所形成的政治监督事实上反映了政府与社会的较量、民主与专制的较量。社会和公民能否对政府进行有效的制约,在根本上取决于社会和公民有没有足够的政治力量制约政府权力,取决于民主力量能否战胜专制力量,正义势力能否压倒腐败势力。

民主力量通过民主政治得以巩固和发挥作用。在民主政治下最基本的政治监督机制是代议制和选举制。可以说,代议制民主使分离的国家与社会重新整合为一体,并使国家的权力置于社会代表有效的控制与监督之下。所以,现代民主政治理论认为,代议制具有明显的优点,它提供了借此监督和控制中央集权的机制,并承担了政治自由的守护者。

代议制和选举制是民主政制的基本形式,民主政制能否建立,取决于公民的政治力量,在公民的政治力量还很微弱的情况下,不可能建立有限政府,也不可能实现法治。因此,一个独立于国家的多元的、自我管理的公民社会,是建立有限政府必不可少的条件。这个社会具有一只独立的眼睛,监视着政府,使之不论为专制。

法治的发展历程是民主与专制斗争的历史。民主的每一进步,都会推进法治的进程。法治的水平与政治民主化的程度具有正相关性。在缺乏民主监督的国家,必然是专制政治横行的地方。民主是专制的天敌,没有牢固的民主制度结构,也很难有可靠的法治。要实现法治,就要提高国家的政治民主化水平。

2. 政府依法办事并不一定就是法治,但法治下的有限政府必然要依法办事。法治与有限政府建立在健全和完备的法制体系之上。

任何社会的法律皆有权威,法治所要求的法律权威是立于政府之上的权威。任何社会里的政府也皆有权威,法治所要求的政府权威是置于法律之下的权威。作为一个与“人治”相对立的概念,法治本身就是为了通过法律遏制政府权力而不是为了通过法律管治普通民众而提出来的。法治的根本目的和基本价值要通过法律保障和制约政府专权才能得以实现。权力不受制约必然导致专制和腐败,这是一条铁的规律。

在现代社会,有效的权力监督首要的是法律监督。有学者认为:“我们怎样才能摆脱奴役?依靠法律。这条途径,这条惟一的途径,早在2000多年之前就被发现了……从那时以来,还没有找到更好的办法。”萨托利则进一步指出:“我们所知道的构筑非压制性政治制度的惟一途径,就是使法律超越于人之上,从而使权力非人格化。”^①以法律制约权力,就是通过法律对政府权力及其行使设定各种制约机制,而它的有效性建立在法律至上的原则之上。法律至上意味着:对于政府来说,只有法律明文规定或允许的,才可以作为。它还意味着任何政府官员不得凌驾于法律之上,任何政府官员的行为都必须经得起法律检验,一旦其逾越规范,社会的权力机制会迫使他向法律就范。

法治体现在不同的监督层次上,表现为法治所依的“法”具有层次性。社会的理念和规律构成依法治国的最基本的“法”,社会的公意和发展规律通过民主程序体现在宪法之中。因此,在国家的法律体系中,宪法是根本大法,是全部法律体系的基础,宪法是法治第一层次的实体法。所以法治又具体表现为宪政,宪法在国家的政治生活中具有绝对的权威性。从某种意义上讲,“宪政”就是“限政”,即国家权力受到宪法和法律严格限制的国家。宪法和法律为国家的行动范围划上了明确的界限,国家立法机关必须依法立法,国家行政机关必须依法行政,国家司法机关必须依法司法。宪政下的法律制度,一方面,要通过法律的普遍、公开、明确、稳定、可预期等品性来体现,另一方面,要通过关于立法、司法、行政的一套制度性安排来保障。

法治和有限政府都要求法律成为社会控制的主要手段。国家对社会进行控制的手段是多种多样的。但是,无论哪种手段都不能与法律相比,法律的手段具有更明显的优势。法治要求政府必须主要通过法律实行社会控制,其他手段都服从法律,政府的行政权不仅在法律之下,而且受到法律的严格控制。“法律的优势在于它的理性。具体表现为:它是明确的、可事先预见的、普遍的、稳定的强制性规范,这为社会秩序的稳定提供了保障;它以权利和义务双重、双向的利导机制指引和评价人们的行为,给人们以日益丰富和扩大的选择机会和自由行动;它通过规范、原则、技术等因素,使法律不仅具有对行为和社会的灵活的调节功能,还具有效率化的组织功能。”^{[4] p. 22}因此,法治原则和有限政府都要求充分运用法律手段。

法治的实现、有限政府的确立基础于健全的政治监督制度之上,然而,其最终要求把法治理念转化为公民尤其是政府官员的心理认同。如果说民主政治和市场经济是法治存在和发展的制度要素的话,那么,以主体自由追求和理性自律为内核的公民意识,则是其非制度要素。正是这二者的契合,才使现代法治和有限政府得以实现。总之,有限政府最终建立在法治理念之上:第一,政府应该以全社会的公共价值为依归,政府意志要服从社会意志,维护公民的自由人权;第二,法律具有极大权威,任何政府官员都要接受法律的监督;第三,法大于权,任何政府权力都要依法行使并受法律的制约;第四,任何人在法律面前都是平等的,权利平等、义务平等、违法犯罪受追究平等。法治意味着公民要守法,政府官员更要依法行使国家权力。只有法治理念深入人心,成为政府官员和社会公民的共同理念,法治与有限政府才能最终得以实现。

[参 考 文 献]

- [1] 恩格斯. 马克思恩格斯选集:第4卷[C]. 北京:人民出版社,1972.
- [2] 奥斯特罗姆. 美国公共行政的思想危机[M]. 上海:三联书店,1999.
- [3] 夏惠. 法治是什么——渊源、规诫与价值[J]. 中国社会科学,1999(4):117-143.
- [4] 孙笑侠. 法律对行政的控制[M]. 济南:山东人民出版社,1999.

[责任编辑 曾建林]

① 参见[美]萨托利《民主新论》,第369-370页,冯克利等译,东方出版社1998年版。

The Rule of the Law and the Limited Government

CHEN Guo-quan

(Department of Public Administration, Zhejiang University, Hangzhou 310027, China)

Abstract : A limited government is a government whose power is limited by the society and the citizens it represents. Only a constitutional government or a government that rules by law can be a limited government. The principle of the rule of the law lies in its function of mediating between government and society, i. e. restraining the government to avoid dictatorial powers and corruption on the one hand, and maintaining democracy, freedom and constitutional rights of the society on the other. The rule of the law is essentially a struggle of powers. A limited government is out of question when a society is inadequate in democracy and consequently disabled in its restrictions over governmental dictatorial powers. The rule of the law is the foundation of a limited government, which exists only in the balance of the powers of the government on the one side and that of the society on the other. The establishment of the rule of the law is realized through effective political monitoring systems which enact restrictions over governmental powers.

Key words : rule of the law ; limited government ; political supervision

一部明代文学研究的坚实专著

——评张梦新《茅坤研究》

对中国古典文学稍微有所了解的人都知道唐宋八大家,也知道明代诗文有个唐宋派。但是唐宋八大家的崇高地位同李白、杜甫在诗史上的崇高地位一样,并非一面世便有公论,而是因为后世文人不懈的宣赞和颂扬。唐宋八大家虽在明初已有类似称呼,但如果没有茅坤编纂的《唐宋八大家文钞》,其声名断乎不是今天这个样子。从这个角度看,我们今天对唐宋古文文统的认识,不能没有茅坤等人的深重痕迹。但是茅坤生平有何事迹?他的文学主张有何背景和深厚内容?其创作成就究竟如何?这些问题,即便在古典文学界,了解的人也不多。在五六十年代的古典文学研究格局中,已认定当时的文学主流是小说与戏曲,传统诗文不免受到冷落。这本是理所当然之事,只是到了近年,也就是我们身处近二百年来无战事之二十来年,古典文学研究遂有余力去挖掘以前从未受重视之众多东西,也有了今天我们看到的这部由张梦新所著,中华书局 2001 年 9 月出版的《茅坤研究》。

张梦新博士的茅坤研究,基础十分扎实。十余年前,他就开始整理校点《茅坤集》,遍搜京、沪、宁、杭以及茅坤故地湖州图书馆所藏茅著,初次摸清了茅坤著述的全部面目。1994 年,他与张大芝合作整理的《茅坤集》(102 万字)问世。近年在研究过程中,他又辑得茅坤诗文多篇,本书附录所收即是,并发现了茅坤制义一卷九十五篇。这些精细而繁琐的工作,正是研究之必要基础所在。

事实上《茅坤研究》一书,也正是这种扎实学风的产物。此书论茅坤,便是从生平、交游、著述等真实情形入手,而第八章茅坤年谱,更是有史以来第一部。弄清了茅坤的基本史实,再来研究茅坤,便不至于如许多空头讲章一般随意发挥、离题万里。

但茅坤毕竟是一个文学家。搞清一个文学家的生平事迹,最后要为理解文学家的创作和理论主张服务。《茅坤研究》专辟三章,就茅坤的文论、散文创作和诗歌创作进行了专门研究,提出了不少新见。比如文学史中一般认为前七子是“秦汉派”,唐宋派则惟唐宋古文是尊,本书指出,茅坤、唐顺之、归有光等唐宋派作家在推崇唐宋八大家的同时,无不推崇优秀的秦汉古文。这种点拨,对于往往以口号标签划线的研究,是一种重要的反正。而茅坤的散文,至少在反映时代风貌上超过了唐顺之、归有光等人,文章亦滔滔弘远,别有特色。相形之下,茅坤的诗作则略逊一筹,但是细读下来,仍有可观之处。这种判定都是实事求是和恰如其分的。

作者所在的浙江大学人文学院,有着古典文学研究的良好传统。当代人文学科的发展自然不会屏弃传统的学科优势。我希望有更多优秀的古典文学研究专著问世,莫让优良的文脉断绝于斯。

(卢敦基)